

学校编码：10384
学 号：X2008120055

分类号____密级____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

治安承包制度之行政法学思考

Public Security Contracting System of Administrative
Jurisprudence Thinking

李延柠

指导教师姓名： 徐振东 副教授

专 业 名 称： 法 律 硕 士

论文提交日期： 2012 年 4 月

论文答辩时间： 2012 年 月

学位授予日期： 2012 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2012 年 4 月

治安承包制度之行政法学思考

李延柠

指导教师

徐振东

副教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人：

年 月 日

摘 要

当前，我国正处于经济建设快速发展、依法治国加速推进的社会转型时期，在取得举世瞩目的巨大成就的同时，一些社会治理难题亦随之突显。在公共治安领域，影响社会和谐稳定的不良因素逐渐增多，治安形势日益严峻，社会呼唤充分而优质的治安服务。然而，传统的单一性的由公安机关垄断供给的治安管理模式由于警力相对不足、执法环境变化等原因早已不能满足公民日益增长的治安需求。近年来，对于治安管理体制，公安部门开始迈出警务改革的步伐，一种吸收民间力量参与治安事务防范与管理的模式即治安承包进入了公众的视野。所谓治安承包，是指将特定区域或部位的治安防范工作，或者部分治安管理事务，采取竞争、有偿的方式承包给个人或组织，并签订合同，明确职责权利，严格奖惩并予以兑现，从而达到维护社会治安目的的一种新型社会化治安管理模式。治安承包制度打破了公安机关垄断提供治安服务的状况，将市场与竞争引入公共治安领域，此举无疑是一种大胆的尝试。目前社会各界对此尚有广泛的争议，有人认为，治安权是国家公权力，本应处于公法的核心地带，只有公安机关可以依法行使；有人认为，治安承包调动了公众参与社会治理的热情，能够有效地缓解有限警力与严峻治安形势之间的矛盾，是一种有益的制度创新。鉴于此，我们应该理性的思考治安承包现象，从理论层面探讨其存在与发展的法理基础。在政府职能转变、行政管理创新的社会转型时期，对治安承包的合法性、合理性进行论证具有重要的现实意义。本文立足于行政法学视角，基于现行法律法规对治安承包制度的合法性加以评价，并通过新公共行政理论及将契约引入行政的发展趋势，阐述治安承包制度具有正当性的法理基础，并基于社会现实对治安承包制度的合理性加以解析，深入探讨其制度优势与理论完善对策，并对其前景进行展望。

关键词：治安承包；合法性；合理性；治安防范；治安管理

Abstract

At present, our country is in the social transformation period of the rapid development of economic construction, and the rule of law acceleration, in to obtain remarkable great achievements at the same time, some social governance problem also then highlight. In public security field, the negative factors that influencing social harmony and stability increase gradually, the security situation is more and more serious, society calls for the full and high-quality security services. However, the traditional public security management mode single by public security organs monopoly supply, due to insufficient police, law enforcement environment change and other reasons, has long been unable to meet the growing security needs of citizens. In recent years, for public security management system, public security department start to step the pace of reform of policing, a mode of absorbing civil power of the participation of the public security affairs prevention and management that public security contract comes into public view. The so-called security contract, refers to a specific area or a part of the work of public security, or part of public security management affairs, take competition, paid means contracted to individuals or organizations, and signed a contract, make clear duty the right, strict reward and punishment and shall be fulfilled, so as to achieve the maintenance of social security to a new social security management mode. Public security contract system has broken the public security organs monopoly to provide security service condition, will market and the competition into the public domain, it is a bold attempt. At present, the community still has extensive controversy, some people think, police power is public power, the public should be in the core region, only the public security organs shall exercise; some people think, public security contract to mobilize public participation in social management enthusiasm, can alleviate effectively the contradiction between limited policing and grim security situation, is a useful system innovation. In view of this, we should be rational thinking on public security contract phenomenon, discuss the legal basis of the existence and development from the perspective of theory. In the social transformation period of the changes of government functions, and the administrative innovation, the argumentation on the legitimacy and rationality of public security contract has important practical significance. This article is based on the science of administrative law, based on the existing laws and regulations to

evaluate the legitimacy of public security contracting, and through the new public administration theory and will contract into the administrative trend, discuss the legal basis foundation of the legitimacy that the security contract system having, and based on the social reality to analyze the rationality of public security contract system, in-depth study of its system advantage and countermeasures, and look forward to its prospect.

Key words: Public security contract; Legality; Rationality;
Public security guard; Public security management

厦门大学博硕

目 录

引 言.....	1
一、治安承包概念与模式	3
(一) 治安承包概念	3
(二) 治安承包模式	3
二、公共服务民营化与治安承包	5
(一) 公共服务民营化改革	5
(二) 治安承包背景	6
1. 严峻社会治安形势召唤.....	6
2. 我国警务现状客观需求.....	7
3. 社会主义市场经济推动.....	9
(三) 治安承包功能	10
1. 鼓励社会参与.....	10
2. 缓解警力不足.....	10
3. 节约社会成本.....	11
4. 充分利用市场机制.....	11
5. 规范治安保卫队伍.....	12
三、国外警察任务民营化现状	13
(一) 美国警察任务民营化	13
(二) 英国警察任务民营化	14
四、治安承包法理分析	16
(一) 治安承包合法性证成	16
1. 基于现行法律规定的评价.....	16
2. 新公共行政理论的支持.....	18
3. 将契约引入行政的理论支持.....	20
(二) 治安承包合理性解析	21
1. 良好社会效果的积极促使.....	21

2. 缩减警务职能的理性选择.....	22
3. 民营化改革浪潮的发展趋势.....	23
五、治安承包完善对策	24
(一) 发包主体与承包事项	24
(二) 承包人的选择与权限	25
(三) 公安机关的角色与优益权	26
(四) 绩效评估	27
(五) 资金来源	27
结 语.....	29
参考文献.....	30

CONTENTS

Introduction.....	1
Chapter 1, public security contracting concept and mode	3
Subchapter 1, security contracting concept	3
Subchapter 2, security contracting mode	3
Chapter 2, privatization of public service and security contracting....	5
Subchapter 1, the privatization of public service reform.....	5
Subchapter 2, security contracting background.....	6
Section 1, severe social security situation call.....	6
Section 2, the objective demand in our country present situation police force	7
Section 3, the socialist market economic boost	9
Subchapter 3, security contracting function	10
Section 1, encourage social participation.....	10
Section 2, ease police insufficient.....	10
Section 3, save social cost.....	11
Section 4, make full use of market mechanism	11
Section 5, standard public security team.....	12
Chapter 3, foreign police task situation privatization	13
Subchapter 1, the United States police task privatization.....	13
Subchapter 2, the British police task privatization	14
Chapter 4, public security contracting legal analysis.....	16
Subchapter 1, public security contract legal justification.....	16
Section 1, based on the current law evaluation.....	16
Section 2, the theory of new public administration support	18
Section 3, will contract into the administrative theory support	20
Subchapter 2, public security contracting rationality analysis	21
Section 1, good social effect to the positive.....	21
Section 2, cut the functions of police rational choice	22
Section 3, the privatization of the reform tide of development trend	23
Chapter 5, security contracting consummation countermeasure	24
Subchapter 1, the subject and contract matters	24

Subchapter 2, the contractor selection and permissions	25
Subchapter 3, the public security organs and role of optimal prior right.....	26
Subchapter 4, performance evaluation.....	27
Subchapter 5, capital source	27
Conclusion	29
Bibliography	30

厦门大学博硕

引言

当前，我国正处于经济建设快速发展、依法治国加速推进的社会转型时期，在取得举世瞩目的巨大成就的同时，一些社会治理难题亦随之突显。由于长期施行计划经济，我国政府基本垄断了全部的社会资源分配和公共服务供给，公共行政更毋庸置疑的由政府事事躬亲。然而，随着全球经济的市场化大发展，社会形势发生深刻变革，公共事务日趋多样化和复杂化，传统的政府行政与社会服务方式的弊病越来越明显，如导致官僚主义与行政效率低下，权力腐败与权力滥用，行政成本居高不下等，已与现代社会的发展不相适应，转变政府职能、改革行政管理体制已成为时代潮流下政府的必然选择。在政府垄断领域逐渐引入民营力量，利用市场化的竞争机制，形成多元服务主体之格局，是摆脱困境的最好出路。近年来，在公用事业、公共服务、公共行政等诸多领域内的民营化改革已不断推进。民营化是“一切由民间或者说私人、私部门参与履行行政任务的现象，若从国家的角度观察，民营化指涉的是国家利用或者结合民间资源履行行政任务的现象。”^①这种公私部门之间的良好合作，不但能够有效缓解政府压力，而且可以进一步提升行政任务的履行质量。在现代社会蓬勃发展的市场经济条件下，公用事业、公共服务、公共行政民营化的范围将越来越广，程度也将越来越深。

时下，民营化浪潮广泛兴起，触角已进入社会公共治安领域。传统的单一性的治安服务供给模式早已不能满足公民日益增长的治安需求，以打破公安机关垄断提供治安服务、将市场与竞争引入治安管理领域为显著特征的治安承包应运而生。实践证明，治安承包提高了社会资源参与公共治安治理的积极性，有效地改善了公共治安服务低效的状况。然而，目前社会各界对治安承包制度尚有广泛的争议，有人认为，治安权是国家公权力，本应处于公法的核心地带，只有公安机关可以依法行使；有人认为，治安承包调动了公众参与社会治理的热情，能够有效地缓解有限警力与严峻治安形势之间的矛盾，是一种有益的制度创新。鉴于此，我们应该理性的思考治安承包现象，良好的社会效果并不能成为论证治安承包具有正当性的唯一依据。相反地，应更多的从理论层面探讨其存在与发展的法理基

^①许宗力. 论行政任务民营化[A]. 翁岳生教授祝寿论文编辑委员会. 当代公法新论(中册)[C]. 台北: 台湾元照出版社, 2002. 582.

础，尤其是在政府职能转变、行政管理创新的社会转型时期，对治安承包的合法性、合理性进行论证具有重要的现实意义。本文拟基于现行法律法规对治安承包制度的合法性加以评价，并通过新公共行政理论及将契约引入行政的发展趋势，阐述治安承包制度具有正当性的法理基础，并基于社会现实对治安承包制度的合理性加以解析，深入探讨其制度优势与理论完善对策，以期为治安承包的顺利推进与制度完善贡献一点绵薄之力。

一、治安承包概念与模式

（一）治安承包概念

近年来，伴随着我国经济建设的快速发展，影响社会和谐稳定的不良因素逐渐增多，治安形势日益严峻。面对日渐纷繁复杂的社会治安形势，一种吸收民间力量参与治安事务防范与管理的模式即“治安承包”进入了公众的视野。所谓的治安承包，“就是将特定区域或部位的治安防范工作，或者部分治安管理工作，采取竞争、有偿的方式承包给个人或组织，并签订合同，明确职责权利，严格奖惩并予以兑现，从而达到维护社会治安目的的一种新型社会化治安管理方式。”^①治安权长久以来一直被认为是本质上属于政府的权力，本应处于公法的核心地带，私人不可染指，然而治安承包打破了固有模式，将市场与竞争引入公共治安领域，鼓励民间力量参与治安防范管理，可谓是一种大胆的创新尝试。

（二）治安承包模式

治安承包肇始于山东省泰安市，而后在全国各地多个省份相继出现，涉及的区域逐渐由农村扩展至城市，展示出强大的生命力。目前，治安承包大致分为如下二种不同的模式：一种是发包人为村委会、居委会、物业公司等基层组织，承包人为公安机关人民警察以外的组织或个人，承包事项包括辖区内的治安防范工作及部分不具有国家强制力的治安管理工作，承包费用由发包人提供或向受益人筹集。如“山东省寿光市圣城街道西关村由村委会发包，采取党员大会、村民代表分别推荐与个人自荐相结合的方式，确定出承包人备选对象，再通过村委会审查、公安机关考察推选出若干名治安承包候选人，随后召开全体村民大会，由候选人逐一登台演讲和答辩，最后由全体村民投票确定承包人。承包事项为区域内的治安管理、安全防范、人口管理、协助调查案件、调处本村内部纠纷等，村委会和当地派出所共同负责对承包工作进行业务指导和监督检查。资金筹集采取村集体出一部分，村民出一部分，由村委会管理，根据治安情况和群众投票的满意

^①章志远.个案变迁中的行政法[M].北京：法律出版社，2011. 164.

率，向承包人每半年发放一次。”^①另一种是发包人为公安机关，承包人为公安机关的人民警察或其他组织及个人，承包事项限于辖区内的治安防范工作及部分治安管理工作，承包费用由发包人提供或向受益人筹集。如“南京市秦淮区发包人为分局派出所，承包方为各巡区保安组，承包方承包巡区（包括巡区和社区）的治安防范工作，费用由发包方提供。”^②无论何种治安承包模式，公安机关的角色均已发生转变，即从单一的直接执行者转向为兼具执行及负责对承包人进行监督考核及业务指导。治安承包作为公安机关治理社会的一种有益的制度尝试，其产生与发展具有深刻的社会及经济背景。

①罗昌平.寿光承包治安可得报酬 10 万元[N].中国商报, 2003-7-15.

②陈忠胜, 陈思平, 葛飞.秦淮区实施巡区治安承包制[N].南京日报, 2004-3-30.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕